II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 25 de marzo de 1992

relativa a las ayudas concedidas por España a Industrias Mediterráneas de la Piel SA (Imepiel)

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(92/318/CEE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93,

Después de haber emplazado a las partes interesadas para que presenten sus observaciones, de conformidad con el citado artículo, y habida cuenta de dichas observaciones,

Considerando lo que sigue :

I

Imepiel fue constituida en 1882 por la familia Segarra, que fue su propietaria y la dirigió hasta que el Estado español adquirió la empresa, en 1976, con el fin de evitar la quiebra. En aquel momento, el Estado adquirió el 99,94 % del capital a través del Patrimonio del Estado ; los demás inversores fueron la Caja de Ahorros de Valencia y la Caja de Ahorros de Castellón.

La empresa se dedica a la fabricación y venta de calzado elaborado con sus propios curtidos (que en su mayor parte se utilizan en la fabricación, en lugar de revenderse) y con caucho, producto intermedio empleado en la fabricación de las suelas.

Las instalaciones de la empresa se encuentran en Vall d'Uxó (Castellón), localidad de 27 000 habitantes situada a 45 km al norte de Valencia, 26 km de Castellón y 15 km de Sagunto, que ha sufrido últimamente las consecuencias del proceso de racionalización de la industria siderúrgica. De los 150 000 m^2 que ocupan las instalaciones de la empresa, aproximadamente 100 000 m^2 corresponden a edificios.

La empresa creció durante los años de la postguerra y amplió sus actividades a otras complementarias, como la fabricación de guantes y la agricultura. Cuando pasó a pertenecer al Estado, se suprimieron las actividades secundarias. Pese a todo, la empresa ha sido siempre uno de los mayores productores españoles de calzado y, en concreto, el que tenía el mayor número de empleados y la mayor capacidad de producción en un único emplazamiento. No obstante, desde que se inició la racionalización se ha reducido progresivamente la plantilla de 3 146 empleados en 1976 a 1 457 en 1988.

Durante el período en que fue propiedad estatal, la empresa experimentó pérdidas de explotación prácticamente todos los años. En los diez años transcurridos hasta 1987, las pérdidas ascendieron a 12 700 millones de pesetas y se realizaron varias aportaciones de capital para hacer frente a las mismas. Por otra parte, se han realizado gastos de inversión con cargo a fondos públicos en un intento de modernizar la fábrica.

En vista de las continuas pérdidas, el accionista mayoritario encargó la realización de un plan de viabilidad a mediados de los 80, en el que se preveían una disminución de la capacidad mediante la reducción de la plantilla, aportaciones de capital (1987 : 1 400 millones de pesetas, 1988 : 1 929 millones de pesetas), un cambio profundo de la dirección y una reevaluación de los mercados y de los productos.

II

A través de varios informes aparecidos en la prensa en diciembre de 1987, la Comisión tuvo conocimiento de que las autoridades estatales habían elaborado un plan de recuperación de la empresa y, al parecer, habían concedido una aportación de capital por importe de 1 400 millones de pesetas para hacer frente a las pérdidas sufridas en el ejercicio de 1987.

Mediante carta de 29 de enero de 1988, la Comisión solicitó información acerca de dicha aportación de capital destinada a cubrir las pérdidas del ejercicio.

En respuesta a su carta, la Comisión recibió de las autoridades españolas de fecha 20 de abril de 1988 en el que se confirmaba que se había llevado a cabo una aportación de capital por importe de 1 400 millones de pesetas con relación al ejercicio de 1987.

A solicitud de las autoridades españolas se organizó una reunión bilateral con la Comisión para debatir el caso. La reunión se celebró el 9 de junio de 1988. En ella se facilitaron más datos sobre la empresa y su pasado, informando además las autoridades españolas a la Comisión de que se había realizado otra aportación de capital de 1 929 millones de pesetas respecto al ejercicio de 1988.

Según las autoridades españolas, los fondos se iban a destinar a la reestructuración de la empresa mediante la reducción de la plantilla. Además, se informó a la Comisión de que se facilitaría la documentación pertinente junto con la notificación oficial de la transacción. La información facilitada en la reunión resultaba insuficiente para establecer la compatibilidad de dichas aportaciones de capital con lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Tratado.

A raíz de esa reunión, y por carta de 15 de julio de 1988, la Comisión solicitó a las autoridades españolas que le enviaran la notificación prometida y más información, con arreglo a un calendario acordado. En respuesta a su solicitud, la Comisión recibió una carta de las autoridades españolas de fecha 27 de julio de 1988, en la que se exponían formalmente gran parte de los datos sobre el pasado de la empresa, que ya se habían facilitado en la reunión de 9 de junio.

Se proporcionaban los rasgos generales del plan de viabilidad de la empresa, que contemplaba :

— una aportación de capital de 1 400 millones de pesetas en 1987 y otra de 1 929 millones de pesetas en 1988,

— una estrategia de gestión para alcanzar la rentabilidad en poco tiempo,

— la investigación sobre productos y mercados,

— inversiones para mejorar las instalaciones y equipos.

En el plan no se suministraban detalles ni cifras concretos, aunque existía el compromiso de suministrar a la Comisión información más detallada antes de noviembre de 1988.

La Comisión y las autoridades españolas celebraron una nueva reunión bilateral el 16 de noviembre de 1988. En la reunión se debatieron de nuevo, con carácter general, la necesidad de que la empresa dispusiera de nuevos fondos para financiar el programa de reducción de plantilla (se prescindiría del siguiente número de empleados : 251 en 1989, 275 en 1990, 273 en 1991), y la necesidad de un plan de reestructuración y de fondos de inversión por valor de 470 millones de pesetas para 1989 y de 100 millones de pesetas para 1990. Al parecer, en el plan se preveían reducciones del gasto y de la producción, un proceso de diversificación, aumentos de los precios de venta y un incremento de la productividad. Gracias a todo ello, la empresa estaría a largo plazo en condiciones de ser privatizada.

Al igual que en la reunión anterior, no se suministraron datos suficientes para que la Comisión pudiera establecer si las aportaciones de capital eran o no compatibles con lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Tratado.

Mediante carta de 14 de diciembre de 1988, la Comisión informó a las autoridades españolas de la iniciación de un procedimiento al amparo del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, relativo a la aportación de 3 329 millones de pesetas a Imepiel realizada por el Estado español. A raíz de la carta se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*(1) una comunicación a las partes interesadas para que presentaran sus observaciones.

Las autoridades españolas dieron respuesta a la carta de la Comisión el 25 de enero de 1989. Alegaron que los fondos concedidos a Imepiel (por un importe total de 6 029 millones de pesetas, repartidos como sigue : 1 500 millones de pesetas en 1986, 2 600 millones de pesetas en 1987 y 1 929 millones de pesetas en 1988) debían considerarse en el marco de un plan de recuperación de tres años que culminaría con la privatización de la empresa.

Los objetivos del plan de recuperación eran los siguientes :

— conseguir la rentabilidad de la empresa en tres años,

— una reducción de la capacidad : en el caso del calzado, de 3,2 millones de pares al año a 1,74 millones de pares ; en el caso de los curtidos, de 20 millones de pies cuadrados al año a 14,1 millones de pies cuadrados, y el cierre de la sección dedicada al caucho,

— la descentralización de la organización de la empresa,

— la racionalización de la planta de fabricación, mediante la venta del espacio innecesario,

— la expansión de las ventas de marcas propias, en un intento de especializarse en productos de alta calidad,

— evitar los conflictos laborales a través de la negociación pormenorizada,

— reducción de la plantilla de 1 457 a 627 empleados.

El plan fracasó en varios aspectos. La empresa no consiguió beneficios en 1988 ni en 1989 ; además, otros planes posteriores apuntan a que no los conseguirá hasta 1993. Se podría haber logrado la reducción de capacidad prevista, pero, por lo que se refiere al calzado, la producción fue de 2 millones de pares en 1987 y de 2 millones de pares en 1988. Los planes posteriores indican un exceso de producción de 2 millones de pares en 1990 y 1991 y de más de 3 millones en 1992.

(1) DO nº C 28 de 3. 2. 1989, p. 7.

Posteriormente, el 20 de febrero de 1989, la Comisión solicitó más información a las autoridades españolas. La petición incluía las circunstancias concretas de las ayudas concedidas, las ayudas previstas, la previsiones de *cash flow* y de pérdidas y ganancias, los datos concretos de la economía local a la que pertenece Imepiel, así como información sobre las inversiones y la privatización.

En una carta de 17 de marzo de 1989, se facilitó información a la Comisión sobre una oferta de compra de la empresa presentada por un grupo de empresarios españoles.

En esencia, se ofrecían a adquirir la empresa siempre que el Estado estuviera dispuesto a pagar las siguientes cantidades :

— para hacer frente a las pérdidas de los tres ejercicios comerciales siguientes al de la adquisición, 3 358 millones de pesetas,
— en concepto de inversiones, 1 695 millones de pesetas,
— para llevar a cabo la reducción de plantilla, 11 179 millones de pesetas,
— un importe equivalente al pasivo corriente neto.

Las autoridades españolas respondieron a la petición de la Comisión mediante carta de 5 de abril de 1989.

En la carta se señalaba que el Estado español consideraba que las necesidades de la empresa eran las siguientes :

— aportaciones de capital (entre 1986 y 1991) 12 835 millones de pesetas,
— pérdidas de la empresa en efectivo (entre 1989 y 1993) 4 478 millones de pesetas,
— pérdidas de la empresa (entre 1989 y 1993) 61 988 millones,
— inversión necesaria para la empresa : entre 1989 y 1993, 1 006 millones de pesetas.

Por último, las autoridades españolas ratificaban su intención de privatizar la empresa.

Mediante carta de 18 de abril de 1989, se informó a la Comisión del contenido de una nueva oferta realizada por los empresarios privados, en la que solicitaban una financiación de 17 305 millones de pesetas (frente a los 16 232 millones de pesetas que figuraban en su anterior oferta).

Entre los meses de abril y noviembre de 1989, tanto las autoridades españolas como la Comisión estudiaron los proyectos de los compradores con relación a la empresa e intercambiaron correspondencia a este respecto y acerca de la inclusión de Vall d'Uxó entre las zonas especiales de inversión.

El 9 de noviembre de 1989 la Comisión recibió un télex de la administración española en el que se afirmaba que la privatización de Imepiel estaba planteando algunas dificultades.

Posteriormente, la Comisión recibió una carta de 19 de diciembre de 1989 en la que se confirmaba la interrupción de las negociaciones sobre la privatización y se comunicaba que las autoridades españolas llevarían a la práctica el plan de viabilidad presentado a la Comisión en enero de 1989.

A raíz de dicha carta, la Comisión envió un télex el 11 de enero de 1990, en el que solicitaba que se le enviaran los datos actualizados correspondientes a la información enviada por las autoridades españolas.

Por carta de 24 de enero de 1990, las autoridades españolas suministraron los datos financieros actualizados de Imepiel, así como información sobre el pasado de la empresa y previsiones. Suministraron también las condiciones concretas de la propuesta de privatización de la empresa, junto con los datos de su valor de liquidación. Las condiciones de venta se confirmaron mediante carta de 1 de febrero de 1990, que contenía una copia del contrato de compraventa, de fecha 10 de enero de 1990.

A grandes rasgos, las condiciones de venta eran las siguientes :

— el comprador era una empresa (Círculo de Financiación y Gestión SA) con un capital social de 2 500 millones de pesetas, desembolsado en un 25 %. El resto se desembolsaría en tres años. Por lo tanto, el comprador tenía un capital insuficiente, lo que repercutiría en la viabilidad del proyecto a largo plazo,
— el precio de venta era de 100 millones de pesetas,
— el comprador debía conservar la propiedad de Imepiel durante tres años y no podía alterar la estructura del capital del comprador ni la de Imepiel durante dicho plazo, salvo con el consentimiento de la administración,
— en el momento de la venta, el vendedor debía realizar una aportación de capital de 8 500 millones de pesetas, que se destinaría a mejorar la situación financiera de la empresa, reestructurar la mano de obra y llevar a cabo inversiones en equipos.

En dicha carta, el comprador facilitó a la Comisión un plan de financiación que más adelante fue modificado (para los ejercicios tercero y cuarto) mediante carta de 30 de enero de 1990.

A continuación figura un esquema de los aspectos financieros del plan, junto con los datos de 1989 y 1984 :

Año	Producto	Ventas/Volumen	Ventas/ Valor (1)	Resultado (1)	Inversiones (1)
1989	Calzado	1 250 (2)			
	Curtidos	8 600 (3)			
			5 481	(2 309)	?
1994	Calzado	3 445 (2)	7 471		
	Curtidos	15 500 (3)	4 286	446	164

(1) En millones de pesetas.
(2) En miles de pares.
(3) En miles de pies cuadrados.

De todo lo anterior se desprende que los objetivos de los compradores eran ambiciosos. Si se tiene en cuenta el pasado de la empresa y la falta de datos concretos en que apoyar las previsiones, no existía la base necesaria para conseguir dichos objetivos. Además, el comprador pretendía aumentar el volumen de ventas, lo que implicaría un incremento de la presión sobre el mercado.

El 26 de enero de 1990 se celebró una reunión bilateral entre la Comisión y las autoridades españolas. En dicha reunión la Comisión subrayó que el plan de reestructuración resultaba inaceptable por aumentar el volumen de ventas. Las autoridades españolas alegaron que no debía tomarse como referencia el ejercicio de 1989, sino el de 1986, en que se vendieron 3 millones de pares; además, confirmaron que el punto de equilibrio de la empresa se alcanzaba con unas ventas de 3 millones de pares, incluso con una plantilla de 770 empleados. Declararon también haber recibido varias ofertas de compra de Imepiel, de las cuales la más adecuada era la que habían aceptado.

Imepiel fue privatizada el 2 de febrero de 1990.

A raíz de la privatización, la Comisión amplió el procedimiento iniciado en virtud del apartado 2 del artículo 93, con el fin de reflejar las siguientes ayudas:

— aportaciones de capital: 1 500 millones de pesetas en 1986, 1 200 millones de pesetas en 1987,

— con ocasión de la privatización: 8 500 millones de pesetas,

— diferencia de precio con motivo de la privatización: 3 900 millones de pesetas.

Esta decisión se comunicó a las autoridades españolas mediante carta de 3 de agosto de 1990, y fue posteriormente publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*(1).

Mediante carta de 11 de octubre de 1990, las autoridades españolas comunicaron sus objeciones a la ampliación del procedimiento.

III

En la decisión de la Comisión de iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, notificada al Gobierno español mediante carta de 14 de diciembre de 1988, se invitaba a las autoridades españolas a presentar sus observaciones y a facilitar toda la información solicitada en la decisión, así como cualquier otra información que pudiera resultar de interés para la Comisión a la hora de evaluar la compatibilidad de las ayudas.

Se informó de la decisión de la Comisión a los demás Estados miembros y terceros interesados mediante la publicación de la carta en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 3 de febrero de 1989.

Dentro de la correspondencia ya mencionada, el Gobierno español presentó sus observaciones mediante carta de 25 de enero de 1989 y, en respuesta a varias preguntas planteadas por la Comisión, facilitó más información en una carta de 5 de abril de 1989.

En primer término, el Gobierno consideraba que la ayudas concedidas eran compatibles con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 92. En segundo lugar, creía que las ayudas debían estudiarse en el contexto del programa de privatización del plan de recuperación y de las medidas necesarias para estimular la economía local.

Al parecer, se había intentado sin éxito privatizar la empresa en otras ocasiones, pues los posibles compradores no lograron prestar las garantías necesarias. El plan de recuperación se aplicaría de forma conjunta con las medidas destinadas a estimular la economía local, por lo que la ayuda estaba justificada.

El Gobierno español argumentaba que las ayudas estaban vinculadas a la reestructuración de la empresa y eran básicamente a corto plazo, si bien podían necesitarse recursos a medio plazo. Aducía que el importe de las mismas era proporcional al problema que se trataba de resolver, por lo que no falsearían la competencia en el sector del calzado. Las ayudas no implicarían una transferencia de los problemas industriales y de desempleo a otros Estados miembros, ya que las exportaciones intracomunitarias de la empresa habían ascendido únicamente a 706 millones de pesetas en 1988 (10,92 % del volumen de ventas) y se esperaba que descendieran; en consecuencia, la subsistencia de la empresa contribuiría a paliar los problemas estructurales de la Comunidad. Si se dejaba que la empresa quebrara, su puesto podría ser ocupado por terceros países.

El Gobierno español aludía también a las disposiciones del Tratado relativo a la adhesión de España a la Comunidad, respecto a los artículos 92 y 93.

En resumen, las autoridades españolas ratificaban su intención de vender la empresa y afirmaban que era indispensable un plan de reestructuración para que la venta no provocara alteraciones en la economía local.

Dentro del procedimiento, otros Estados miembros presentaron sus observaciones acerca de las aportaciones de capital:

— el Gobierno del Reino Unido coincidía con la Comisión en considerar incompatibles las ayudas,

— los Gobiernos alemán, danés, italiano y portugués apoyaban también la postura de la Comisión.

La ampliación del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 a las demás ayudas concedidas a la empresa, junto con las ayudas para la privatización, fue notificada al Gobierno español mediante carta de 3 de agosto de 1990,

(1) DO nº C 320 de 20. 12. 1990, p. 18.

y fue publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 20 de diciembre de 1990, se invitaba también a los demás Estados miembros y partes interesadas a presentar sus observaciones. El Gobierno español respondió mediante carta de 11 de octubre de 1990.

En primer lugar, las autoridades españolas se mostraban en desacuerdo con la conclusión de la Comisión de que las ayudas concedidas en 1986 y 1987 (3 700 millones de pesetas) y los 3 900 millones de pesetas concedidos con ocasión de la privatización no podían considerarse incluidas en ninguna excepción. En opinión de las autoridades españolas, las ayudas concedidas respetaban la normativa comunitaria, pues su objetivo era poner fin a la financiación con fondos públicos, asegurando al mismo tiempo la viabilidad de la empresa y el desarrollo económico de una zona poco favorecida. Como prueba de ello se alegaba que muchos de los problemas de Imepiel eran consecuencia de la política industrial anterior a la adhesión.

El Gobierno español no consideraba que la venta incluyera un elemento de ayuda ya que, en su opinión, el valor de la empresa en el momento de la enajenación no debía calcularse con arreglo al activo neto, sino conforme al valor actual de los rendimientos futuros. En defensa de esta teoría se alegaba que Imepiel se había vendido al mejor postor.

Por otra parte, en la respuesta se analizaban los planes del comprador para la empresa, que incluían la inversión y la reestructuración de la plantilla y de la capacidad productiva. Como se pensaba reducir la capacidad, disminuiría también la influencia de la empresa en el mercado.

Se subrayaban también los aspectos sociales del problema. La empresa se encuentra situada en una ciudad de 27 000 habitantes, de los cuales 2 000 estaban en situación de desempleo. La liquidación de la empresa acarrearía costes importantes, no sólo por los despidos, sino también por los costes crecientes derivados del desempleo y del reciclaje. En resumen, las autoridades españolas consideraban que se trataba de un caso excepcional y que todas las ayudas concedidas eran compatibles con el Tratado.

Como consecuencia de la publicación de la carta en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* se recibieron las observaciones de la Federación británica de fabricantes de calzado *(British Footwear Manufacturers Federation),* con sede en el Reino Unido. Subrayaban que en el Reino Unido habían aumentado las importaciones de España, con un tipo de calzado dirigido a la parte inferior del mercado, en la que la competencia no se basa en la calidad, sino en el precio. De ahí que cualquier ayuda estatal que permita a un fabricante reducir sus precios de venta tenga un efecto negativo en la competencia.

El 18 de marzo de 1991 se celebró una reunión entre funcionarios de la Comisión y representantes del Patrimonio del Estado, con el fin de analizar el plan de reestructuración de Imepiel.

Las cuestiones principales planteadas por la Comisión aludían a la necesidad de que el plan de recuperación :

— previera una reducción de la capacidad productiva, las ventas y la cuota de mercado,

— garantizara la viabilidad de la empresa,

— no contuviera elementos de ayuda que sobrepasaran el mínimo necesario.

Además, los funcionarios de la Comisión señalaron que, en vista de las condiciones impuestas en el contrato de compraventa, la oferta por Imepiel no podía considerarse abierta ni incondicional y que, además, la empresa había recibido aportaciones de capital que le permitían seguir funcionando durante bastante tiempo a un nivel mantenido de forma artificial.

En el curso de dicha reunión, los representantes del Patrimonio del Estado recordaron a la Comisión que la situación actual de Imepiel era el resultado de la política industrial anterior a la adhesión, y repitieron las observaciones ya realizadas con motivo de la iniciación del procedimiento del artículo 93 del Tratado. Por otra parte, afirmaron que cualquier reducción de la capacidad productiva o de la cuota de mercado de la empresa supondría un obstáculo para su viabilidad.

El 18 de abril de 1991 se envió un acta de la reunión a las autoridades españolas, junto con una lista detallada de los datos que debían facilitar para que la Comisión pudiera evaluar el caso correctamente.

Hasta la fecha no se ha recibido información alguna.

IV

Al analizar las aportaciones de capital del Patrimonio del Estado a Imepiel entre 1986 y 1989 y las realizadas con motivo de su privatización, así como las demás condiciones del contrato de compraventa celebrado con Círculo de Financiación y Gestión SA, la Comisión ha examinado en qué medida esas intervenciones públicas contienen elementos de ayuda estatal con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

Ha de señalarse que el Patrimonio del Estado forma parte del Estado español, pues se trata de una Dirección General que depende del Ministerio de Economía. El Estado cubre sus necesidades financieras en forma de asignaciones presupuestarias. Del mismo modo, los recursos financieros del Patrimonio del Estado se consideran recursos estatales, por lo que las aportaciones de capital realizadas a Imepiel constituyen intervenciones públicas.

La dotación de fondos públicos a empresas en forma de aportaciones de capital puede contener elementos de ayuda estatal si se hace en tales circunstancias que resultaría inaceptable para un inversor de una economía de mercado que operara en condiciones normales de mercado. Estas circunstancias se dan, entre otros casos, cuando de la situación financiera de la empresa, y en particular la estructura y el volumen de su pasivo, no se puede esperar que tenga unos rendimientos normales, en dividendos o ganancias del capital, dentro de un plazo razonable desde que se realizó la inversión de capital, o cuando por tener un *cash flow* insuficiente o por cualquier otro motivo, la empresa no conseguiría obtener los fondos necesarios para un plan de inversión en el mercado de capitales. La Comisión hizo pública esta postura en su carta de 17 de septiembre de 1984 dirigida a los Estados miembros, sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado a las participaciones financieras estatales. A este respecto ha de mencionarse que, en su Comunicación de 24 de julio de 1991 por la que se introduce un nuevo sistema de informes para establecer cuándo existen ayudas en los flujos financieros entre las autoridades públicas y las empresas estatales, la Comisión ha recordado a los Estados miembros los principios que aplicará para determinar si tales intervenciones estatales implican algún tipo de ayuda (véase la parte III de la Comunicación).

Por otra parte, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha aclarado cómo se ha de aplicar el apartado 1 del artículo 92 del Tratado con relación a las participaciones financieras estatales [véase la sentencia de 14 de noviembre de 1984 en el asunto 323/82 (Intermills) (1) y las sentencias de 10 de julio de 1986 en los asuntos 234/84 (Meura) (2) y 40/85 (Boch) (3)]. El Tribunal ha considerado de forma diferente los actos de los accionistas minoritaros y los de los accionistas mayoritarios con relación a las aportaciones de capital [véanse las sentencias de 21 de marzo de 1991 en los asuntos 305/89 (Alfa Romeo) (4) y 303/88 (ENI-Lanerossi) (5)]. El Tribunal afirmó que para determinar si una aportación de capital constituye o no ayuda estatal, es preciso comprobar si la empresa habría obtenido la financiación en el mercado privado de capitales. Cuando de las pruebas se desprenda que el beneficiario no habría salido adelante sin la financiación pública, porque no habría obtenido el capital necesario de un inversor privado en el libre mercado, ha de concluirse que la aportación constituye una ayuda estatal.

En 1986, cuando el Patrimonio del Estado realiza la primera aportación de capital posterior a la adhesión, Imepiel llevaba ya diez años experimentando pérdidas globales y el Estado se había visto obligado a recapitalizar la empresa en varias ocasiones para mantenerla a flote. Dado que estas inversiones no produjeron rendimientos del capital, es poco probable que un inversor en una economía de mercado, que decidiera con arreglo a los beneficios previsibles y no tuviera en cuenta consideraciones de tipo social, regional o sectorial, hubiera financiado las sucesivas ampliaciones de capital de Imepiel por un importe total de 6 029 millones de pesetas entre 1986 y 1988.

Ha de estudiarse si la aceptación por parte del Estado de un precio nominal de venta de Imepiel de 100 millones de pesetas constituye o no una ayuda estatal.

El procedimiento de venta de la empresa se llevó a cabo en condiciones de libre mercado, mediante su anuncio a través de varios bancos internacionales y organismos semejantes. Las autoridades españolas informaron a la Comisión del contenido de varias ofertas y de esta información se desprende que el coste neto para el Estado español (es decir, las aportaciones de capital menos el precio de compra) era el más bajo en el caso del comprador elegido.

Por otra parte, el valor de la empresa era mínimo, como lo demuestran el hecho de que no obtuviera beneficios en los últimos años y que sus planes para el futuro previeran varios años de pérdidas. Un dato aun más significativo es que la contabilidad de la empresa a 31 de diciembre de 1989 ponía de manifiesto que la empresa tenía un pasivo neto de 135 millones de pesetas, lo que indica que su valor era insignificante.

Por todas estas razones, junto con la obligación contractual del comprador de conservar su inversión durante tres años, ha de considerarse aceptable el precio de venta de 100 millones de pesetas.

La venta tuvo lugar sobre la base de que el Estado español realizaría una aportación de capital de 8 500 millones de pesetas, que se consideraba necesaria para encontrar un comprador para la empresa. A fin de determinar si dicha aportación de capital constituye o no una ayuda estatal, es preciso examinar la racionalidad del comportamiento del Estado como inversor en una economía de mercado. Un inversor en una economía de mercado, que pretendiera obtener el máximo rendimiento de su inversión, únicamente habría realizado la aportación de capital si gracias a ella fuera a mejorar su situación económica en el futuro, considerando la venta en su conjunto. Sin embargo, en el marco del contrato de compraventa el rendimiento monetario de la aportación de capital se limitaba a 100 millones de pesetas, cantidad que no puede considerarse un rendimiento adecuado de la inversión.

Tras la ampliación del procedimiento del apartado 2 del artículo 93, se consideró que el precio de venta podía incluir un elemento de ayuda, pues el comprador creía que el valor de Imepiel era de 4 000 millones de pesetas con posterioridad a la aportación de capital del Estado en el momento de la venta. Esta posibilidad se basaba en que la aportación de capital de 8 500 millones de pesetas fuera compatible con el Tratado. Tras un nuevo examen, se considera que el precio de venta no contiene ningún elemento de ayuda.

(1) Recopilación (1984), p. 3809.
(2) Recopilación (1986), p. 2263.
(3) Recopilación (1986), p. 2321.
(4) Aún no publicada.
(5) Aún no publicada.

Las autoridades españolas comunicaron que el valor de liquidación de Imepiel a 31 de octubre de 1989 era de menos 1 436 millones de pesetas. Por otra parte, adujeron que se producirían unos costes por reducción de plantilla de 5,5 millones de pesetas por empleado, lo que hace un total de 7 909 millones de pesetas. Como los costes de 9 345 millones de pesetas eran superiores a la aportación de capital realizada en el momento de la privatización, concluyeron que, desde el punto de vista económica, la decisión del Estado había sido la correcta.

Ha de señalarse que, en contra de lo afirmado por las autoridades españolas, no parece que la liquidación de Imepiel implicara para el Estado más costes que la opción elegida de vender la empresa en las condiciones aceptadas. Como propietario de la empresa, el Estado no se habría visto obligado a cubrir la diferencia entre el resultado de liquidar el activo y el pasivo como consecuencia de la liquidación de Imepiel, puesto que las sociedades anónimas responden únicamente de sus deudas hasta el valor de liquidación del activo, y en circunstancias normales el propietario de la empresa no debe responder de ninguna otra deuda.

Es importante señalar que al analizar los costes de liquidación de una empresa, el Estado debe separar claramente los costes que le incumben como propietario accionista de una empresa y sus obligaciones como organismo responsable del pago de las prestaciones del seguro de desempleo y de la seguridad social.

Al comparar la actuación del Estado con la de un inversor privado en una economía de mercado, la Comisión siguiendo los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia en su sentencia en el asunto 234/84 (Meura) debe « examinar sobre todo si, en circunstancias similares, un socio privado habría procedido a una aportación semejante basándose en las posibilidades previsibles de rentabilidad y haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social o de política regional o sectorial » (considerando 14). Si la Comisión tuviera en cuenta estas consideraciones, ello equivaldría a permitir que los Estados miembros salvaran a las empresas con dificultades alegando únicamente motivos de interés nacional. Esta situación falsearía gravemente la competencia en contra del interés común, y entraría en contradicción con los principios del Tratado que autorizan a la Comisión a determinar la compatibilidad de las ayudas estatales en el contexto de la Comunidad en su conjunto, y no en el de cada Estado miembro.

En resumen, y tras un examen detallado, la Comisión ha llegado a la conclusión de que las ayudas estatales concedidas a Imepiel comprenden los 6 029 millones de pesetas correspondientes a las aportaciones de capital del Patrimonio del Estado entre 1986 y 1988 y una ayuda de 8 500 millones de pesetas por la aportación de capital realizada por el Patrimonio del Estado antes de la privatización de la empresa ; gracias a estos fondos la situación financiera de Imepiel se vio reforzada de forma artificial.

Las ayudas concedidas a Imepiel afectan al comercio entre los Estados miembros y falsean o amenazan con falsear la competencia en el mercado común con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

En la práctica, si la intervención financiera del Estado refuerza la situación de una determinada empresa frente a la de otras que compiten con ella dentro de la Comunidad, ha de considerarse que dicha intervención afecta a las otras empresas [sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980 en el asunto 730/79 (Philip Morris) (1)].

Cabe señalar que el mercado de los productos fabricados y vendidos por Imepiel es muy competitivo. Como la Comisión indicaba con ocasión de la ampliación del procedimiento, publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 20 de diciembre de 1990, la producción comunitaria de calzado ascendía a 1 050 millones de pares de zapatos y estaba acusando un declive que desde 1986 había provocado una contracción del 15 %. El mercado total de calzado era de 1 290 millones de pares y el comercio intracomunitario abarcaba 440 millones (el 42 % de la producción y el 34 % del mercado). El sector del montaje empleaba a 360 000 personas directamente y a otras 160 000 en la producción directa y auxiliar (cuero y accesorios). Se trata de un sector con una estructura muy fragmentada, con gran número de pequeñas empresas (unas 15 000 empresas con un promedio de mano de obra de 24 personas).

En 1986, la producción española constituía el 14 % de la producción global de la Comunidad, y el 61 % se destinaba a la exportación ; dado que Imepiel es un fabricante importante por su número de empleados y se encuentra por encima de la media de fabricantes de calzado por su volumen de ventas, se puede afirmar que su cuota en el mercado comunitario no es meramente marginal. Por otra parte, como el mercado se rige más por los precios que por el volumen, es de esperar que la asistencia financiera concedida por el Estado tenga un importante efecto negativo en la competencia. Dichas ayudas permiten que Imepiel continúe funcionando a un nivel en el que no habría podido mantenerse con sus propios recursos. De este modo, mantiene una cuota de mercado artificialmente alta y transfiere sus problemas de exceso de plantilla a los competidores. Aunque Imepiel no tiene una participación importante en el conjunto de las exportaciones españolas, su presencia artificial en el mercado español dificulta la penetración en el mismo por parte de otros productores comunitarios. [Véase a este respecto la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988 en el asunto 102/87 (Francia contra Comisión) (2).]

(1) Recopilación (1980), p. 2688.
(2) Recopilación (1988), p. 4067.

V

Por lo que se refiere a la legalidad de las ayudas concedidas a Imepiel desde el punto de vista del Derecho comunitario, de ha concluirse que dichas ayudas son ilegales, pues el Gobierno español no las notificó a la Comisión con la antelación suficiente, como prescribe el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

La situación que crea este incumplimiento de lo dispuesto en el Tratado es especialmente grave porque ya se han pagado al destinatario las ayudas en cuestión. A este respecto, ha de recordarse que la ilegalidad de las ayudas no puede subsanarse *a posteriori*, como se desprende del carácter imperativo de las normas de procedimiento establecidas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, que también son importantes desde el punto de vista del orden público y cuyo efecto directo ha reconocido el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 19 de junio de 1973 en el asunto 77/72 (Capolongo) [1], de 11 de diciembre de 1973 en el asunto 120/73 (Lorenz) [2] y de 22 de marzo de 1977 en el asunto 78/76 (Steinicke) [3].

Sin perjuicio de lo anterior, ha de señalarse que la Comisión está obligada a llevar a cabo los procedimientos pertinentes en relación con el apartado 2 del artículo 93, tal y como reconoció el Tribunal de Justicia en su sentencia de 14 de febrero de 1990 en el asunto 301/87 (Boussac Saint Frères) [4].

VI

El apartado 1 del artículo 92 del Tratado prevé que las ayudas en las que se den las circunstancias establecidas en el mismo serán en principio incompatibles con el mercado común.

En este caso no son aplicables las excepciones previstas en el apartado 2 del artículo 92, pues por su naturaleza las ayudas no están destinadas a lograr ese tipo de objetivos.

El apartado 3 del artículo 92 del Tratado enumera las ayudas que pueden ser compatibles con el mercado común. La compatibilidad de las ayudas con el Tratado debe determinarse en el contexto de la Comunidad en su conjunto, y no en el de un único Estado miembro. Con el fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado común, y habida cuenta del principio contenido en la letra f) del artículo 3, las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 deben interpretarse de forma restrictiva a la hora de examinar un régimen de ayudas o la concesión de una ayuda individual. En particular, sólo podrán alegarse dichas excepciones cuando la Comisión llegue a la conclusión de que, si no se concediera la ayuda, las fuerzas del mercado no serían capaces por sí solas de inducir a los beneficiarios a intentar alcanzar con su comportamiento alguno de los objetivos de dichas excepciones.

Si se aplican las excepciones a casos en los que no se buscan tales objetivos o en los que la ayuda no es necesaria para los mismos, ello equivaldrá a conceder ventajas a los sectores o empresas de determinados Estados miembros, cuya situación financiera se vería reforzada de forma artificial, y a afectar al comercio entre los Estados miembros y falsear la competencia sin que ello se justifique por el interés común, como establece el apartado 3 del artículo 92 de Tratado.

Entre 1986 y 1988 las autoridades españolas concedieron ayudas a la empresa en forma de aportaciones de capital, por un importe de 6 029 millones de pesetas.

La Comisión puede mostarse de acuerdo con las autoridades españolas en que las aportaciones de capital realizadas entre 1986 y 1988 respondían a una situación creada con anterioridad a la adhesión de España a la CEE.

Antes de la adhesión, la política industrial en España con respecto a las empresas estatales se basaba en ocasiones en principios opuestos a los empleados para diseñar la política de competencia del Tratado. En aquella época se dirigían algunas empresas estatales que experimentaban pérdidas con arreglo a principios de gestión poco rentables, y se mantenía a las empresas en el sector de forma artificial a través de fondos estatales. Tras la adhesión de España a la Comunidad, estas empresas se han visto obligadas a adaptarse a un ambiente de libre competencia. El principal objetivo de las ayudas concedidas a Imepiel era facilitar dicha adaptación. Ha de señalarse que las ayudas concedidas representaban un esfuerzo importante para sentar las bases de una reestructuración definitiva de la empresa.

Por todo ello, la Comisión ha llegado a la conclusión de que las aportaciones de capital por importe de 6 029 millones de pesetas entre 1986 y 1988 pueden considerarse compatibles con el mercado común, al amparo de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Por lo que se refiere a la ayuda que pueda implicar la aportación de 8 500 millones de pesetas con motivo de la privatización, ha de estudiarse si procede aplicar alguna de las excepciones del artículo 92.

En las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 se establece una excepción en el caso de las ayudas destinadas a favorecer o facilitar el desarrollo de determinadas regiones. A este respecto, Imepiel se encuentra situada en Vall d'Uxó, región en la que el nivel de vida no es anormalmente bajo ni existe una grave situación de subempleo, a que se refiere la letra a) del apartado 3 del artículo 92. En cuanto a la posible aplicación de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 por motivos regionales, la Comisión ha aceptado que en Vall d'Uxó se concedan subvenciones de un máximo del 30 % de las inversiones productivas (Decisión de la Comisión de 15 de junio de 1989), en virtud de la excepción establecida en la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

La decisión de la Comisión de incluir esta zona entre las que pueden recibir ayudas regionales se debió, entre otras razones, al deseo de estimular las inversiones tendentes a la diversificación, sobre todo para absorber la mano de

[1] Recopilación (1973), p. 611.
[2] Recopilación (1973), p. 1471.
[3] Recopilación (1977), p. 595.
[4] Recopilación (1990), p. I-307.

obra excedente de Imepiel, pero no con la finalidad de ayudar específicamente a Imepiel. Por otra parte, las ayudas se concedieron en virtud de una decisión *ad hoc* del Gobierno español en forma de aportación de capital discrecional y no como subvención destinada a crear inversiones productivas. En vista de todo ello, no es posible conceder una excepción de carácter regional al amparo de la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

Además, la aportación de capital por valor de 8 500 millones de pesetas en el momento de la privatización no cumplía los requisitos de las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas, pues se trataba de una ayuda de funcionamiento concedida a una empresa con dificultades. Es decir, la aportación de capital no estaba vinculada a condiciones como la inversión o la creación de puestos de trabajo, tal y como especifica la Comisión en su Comunicación de 1979 sobre los principios de coordinación de las ayudas regionales.

Aunque la Comisión tuviera que examinar la aportación de capital únicamente a la luz de las directrices regionales, la ayuda sólo podría estar justificada si, en primer lugar, contribuyera al desarrollo real y a largo plazo de la región necesario para la viabilidad de las empresas interesadas y, en segundo término, si la empresa contara como factor adicional con un plan de reestructuración que reforzara la situación de competencia.

En consecuencia, no puede considerarse que las aportaciones de capital faciliten « el desarrollo de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común ». Por lo tanto, no puede aplicarse a esta ayuda la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

En cuento a las excepciones establecidas en la letra b) del apartado 3 del artículo 92, las medidas de ayuda de que se trata no estaban destinadas ni cumplen los requisitos de un proyecto de interés común o de un proyecto apto para poner remedio a una grave perturbación en la economía española. Además, en las observaciones presentadas a la Comisión las autoridades españolas no han alegado esta excepción.

En cuento a la excepción establecida en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, respecto a las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas, siempre que no afecten a las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, es preciso señalar en primer lugar que las ayudas concedidas a Imepiel están comprendidas en la categoría de ayudas a las empresas con dificultades, ya que la situación financiera de la empresa ha sido siempre precaria. A través de las ayudas a las empresas con dificultades se corre el riesgo de transferir el desempleo y los problemas industriales de un Estado miembro a otro; tienen como resultado el mantenimiento del *statu quo*, pues impiden que las fuerzas de la economía de mercado produzcan su efecto normal en relación con la desaparición de empresas no competitivas en el curso de su adaptación a nuevas condiciones de competencia. Por este motivo, la Comisión opta por un criterio estricto al evaluar la compatibilidad de las ayudas para la reestructuración de empresas con dificultades. En particular, la Comisión exige que tales intervenciones públicas estén estrictamente condicionadas a la aplicación de un programa sólido de reestructuración o reconversión capaz de recuperar la viabilidad a largo plazo del beneficiario. Dichas intervenciones deben contener también una compensación de la ayuda en forma de contribución del beneficiario al desarrollo del sector en su conjunto a escala comunitaria, mediante una reducción de su presencia en el mercado.

Gracias a la aportación de capital de 8 500 millones de pesetas realizada en el momento de la privatización, la empresa podrá devolver préstamos (4 000 millones de pesetas) y sufragar los costes por reducción de plantilla (3 000 millones de pesetas). El resto se empleará como capital circulante para las actividades normales de la empresa.

Ha de señalarse que estos tres objetivos tendrán una repercusión en la competitividad futura de la empresa que, de no ser por la ayuda, habría tenido que alcanzarse con los recursos propios de la empresa.

Los compradores han presentado un plan de futuro para la empresa (que con posterioridad fue modificado) del que se desprende que en la práctica se aumentará la producción en lugar de reducirla, como sería necesario para que la reestructuración redundara en beneficio del sector comunitario afectado.

Dado que en el momento de la privatización no se presentó a la Comisión un plan de reestructuración que :

— probara la viabilidad futura de la empresa,

— implicara una reducción de la capacidad productiva de la empresa

y

— previera una disminución de la presencia de la empresa en el mercado,

no puede considerarse que la reestructuración facilite el desarrollo de una actividad económica compatible con el interés común. En consecuencia, se trata de una ayuda incompatible con el artículo 92 del Tratado.

Mediante cartas de 7 de junio y de 18 de julio de 1991, las autoridades españolas solicitaron a la Comisión que aplazara cualquier decisión sobre este asunto para que pudieran presentarle un plan de reestructuración alternativo que se estaba negociando con Imepiel.

Mediante carta de 6 de agosto de 1991, la Comisión informó a las autoridades españolas de que ya habían transcurrido dos meses desde la expiración, el 31 de mayo de 1991, del último plazo para la presentación de un plan alternativo de reestructuración, por lo que no podía aplazar la adopción de la Decisión definitiva.

VII

En conclusión, y a la luz de todo lo anterior, la ayuda estatal concedida a Imepiel por valor de 8 500 millones de pesetas con ocasión de su venta a Círculo de Financiación y Gestión SA es ilegal, pues el Gobierno español la concedió en infracción de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

No obstante, dicha ayuda de 8 500 millones de pesetas ha de reducirse en 100 millones de pesetas, que es el producto por la venta, con el fin de reflejar el coste neto de la transacción para el Estado. Mediante este procedimiento se reflejan plenamente tanto el beneficio para el adquirente, el Círculo de Financiación y Gestión SA, como el coste para el Estado.

Por otra parte, los elementos de ayuda no cumplen los requisitos necesarios para poder ampararse en alguna de las excepciones establecidas en los apartado 2 y 3 del artículo 92 del Tratado, por lo que resultan incompatibles con el mercado común.

En los casos de ayudas incompatibles con el mercado común, la Comisión puede exigir a los Estados miembros que recuperen de los destinatarios las ayudas concedidas de forma ilegal, al amparo de la posibilidad reconocida por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 12 de julio de 1973 en el asunto 70/72 (Kohlegesetz) [1], confirmada por la sentencia de 24 de febrero de 1987 en el asunto 310/85 (Deufil) [2],

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas concedidas entre 1986 y 1988, por valor de 6 029 millones de pesetas, se otorgaron de forma ilegal, pues se concedieron en infracción de las normas de procedimiento establecidas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

No obstante, dichas ayudas cumplen los requisitos de aplicación de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92, por lo que son compatibles con el mercado común.

Artículo 2

La ayuda estatal neta de 8 400 millones de pesetas (es decir, la aportación de capital de 8 500 millones de pesetas menos el producto de la venta de 100 millones de pesetas) contenida en la aportación de capital realizada por el Patrimonio del Estado a Imepiel de forma simultánea a su privatización, el 2 de febrero de 1990, es ilegal, pues el Gobierno español la concedió en infracción de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

Dicha ayuda no cumple ninguno de los requisitos necesarios para la aplicación de alguna de las excepciones establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 92, por lo que resulta asimismo incompatible con el mercado común.

Artículo 3

La ayuda estatal incompatible deberá suprimirse mediante su reembolso. En consecuencia, el Patrimonio del Estado recuperará de Imepiel la ayuda de 8 400 millones de pesetas, mencionada en el artículo 2.

Dicha ayuda se recuperará de conformidad con los procedimientos y disposiciones de la legislación nacional y, en particular, de acuerdo con los relativos a los intereses de demora exigibles en concepto de deudas con el Estado, que se computarán desde la fecha en que se concedió la ayuda ilegal.

Artículo 4

En el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, el Gobierno español informará a la Comisión de las medidas que haya adoptado para cumplir lo dispuesto en la misma.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de España.

Hecho en Bruselas, el 25 de marzo de 1992.

Por la Comisión

Leon BRITTAN

Vicepresidente

[1] Recopilación (1973), p. 813.
[2] Recopilación (1987), p. 901.